ПОНЯТИЕ «ТЕРРИТОРИЯ ПОРТА» ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

УДК 349.41

А.С. ФЕДОТОВА

Актуальность темы обусловлена принятием закона Украины «О морских портах Украины» от 17 мая 2012 года № 4709-VI [1], который, за исключением нескольких пунктов, вступает в силу через 12 месяцев с даты его опубликования (далее – Закон о морских портах Украины). Данный закон вводит совсем новое для законодательства Украины понимание термина «территория морского порта». В то же время понятие «территория речного порта» в законодательстве Украины остается неопределенным. Учитывая тот факт, что модель определения правового режима территории порта в большей части была позаимствована у Российской Федерации (РФ), эта статья может быть интересна и гражданам РФ.

Изучением данного вопроса занимались Бондар Л.О., Рипенко А.И., Тарасенко О.В. и другие ученые. Изучением смежных вопросов занимались Кассо Л.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И., Турубинер А.М., Брауде И.Л., Бочков Н.В., Носик В.В., Мирошниченко А.Н., Мартин А.Г., Гапотченко Т.Н., Иванова Е.А., Локтева Н.В., Правдюк В.Н. и другие ученые.

Согласно действующему законодательству Украины территория порта – это земельные участки, в т.ч. созданные с применением гидротехнических технологий площади, которые принадлежат порту (государственному предприятию) на определенном титуле (ст.ст. 73, 74 Кодекса торгового мореплаванья (далее – КТМ Украины). В соответствии с действующим законодательством территория порта не может передаваться в частную собственность.

В отличие от морских портов понятие «территория речного порта» в Украине на уровне законодательства не определено.

В Законе о морских портах Украины под территорией морского порта предлагается понимать сухопутную часть территории Украины с определенными границами, в том числе штучно созданные земельные участки. Границы порта будут определяться Кабинетом министров Украины (далее – КМУ), при этом в территорию порта смогут входить участки разных форм собственности. Более того, Законом о морских портах Украины частные терминалы автоматически включаются в территорию морского порта. В соответствии с заключительными положениями указанного закона (п. 3) предприятия морского транспорта, на которые распространяется определение термина «морской терминал», независимо от их местонахождения (в пределах или за пределами существующих морских портов), подлежат включению в границы морского порта, акваторией которого они пользуются, или в границы ближайшего морского порта.

Таким образом, с вступлением в силу Закона о морских портах Украины у территории порта смогут быть разные распорядители.

Следует сказать, что исторически у территории порта был один распорядитель. В XII ст. в Российской империи землями морских портов распоряжалось Присутствие по Портовым Делам по представлению Начальника порта (ст. ст. 623, 638 Статута Торгового). В советский период – ведомственное министерство, которое осуществляло управление соответствующими землями, предоставляло эти земли подведомственным юридическим лицам и изымало их. Однако в тот исторический период не стоял открытым вопрос привлечения частных инвестиций в развитие портов. На данном этапе этот вопрос является очень актуальным.

Если обратиться к мировой практике развития портов, то можно утверждать, что изначально в большинстве стран они принадлежали государству или коммуне. Привлечение частного сектора в развитие портов осуществлялось в процессе реформирования, в частности процедуру реформирования портовой отрасли прошли такие страны, как США, Канада, Австралия, страны ЕС, отдельные страны Южной Африки, Латинской Америки, Азии [4; 5; 6, с. 7; 7; 8]. В мировой практике при реформировании в основном применялись две модели.

В первой модели – государство (в основном в лице специализированного государственного предприятия) или органы местного самоуправления (это касается только небольших портов, которые можно содержать за счет средств местных бюджетов) остались собственниками земли и недвижимости (в некоторых странах также отдельного оборудования). Земля и не-

движимость (оборудование) передается в пользование частному сектору по договорам концессии или аренды. Эта схема является наиболее распространенной. Есть отдельные случаи, когда порт передается в управление частному сектору по договору управления (например, порт в Бристоле [8]).

Во второй модели – частный сектор привлекается путем продажи корпоративных прав в предприятии, которое является собственником земли и недвижимости, или путем создания совместного предприятия (государство – частный сектор). Государство или органы местного самоуправления оставляют себе пакет, который позволяет контролировать такое предприятие.

При этом в отдельных странах не исключается существование частных терминалов и небольших портов, которые не являются угрозой создания монополии на рынке портовых услуг [8; 9]. В таких портах и терминалах предоставляется только определенный спектр услуг, которые обычно не принадлежат к публичному сектору.

В то же время, как показывает мировая практика, правило «единого собственника» является важным не для правового режима земель порта, а для влияния на ценовую и инвестиционную политику в сфере портовой деятельности [5, с. 13]. В свою очередь, с точки зрения правового режима земли, определение четких границ территории портов и терминалов является важным для определения границ полномочий контролирующих органов, обеспечивающих безопасность судоходства.

Учитывая изложенное, для определения правового режима земли портов неважно, будет ли территория порта принадлежать одному собственнику или нет.

Модель, аналогичная той, которая планируется к внедрению в Украине, существует в РФ [2]. В РФ на территории порта могут находиться участки разных форм собственности, при этом границы порта определяются правительством РФ. Однако в РФ в частной собственности могут находиться только участки, которые находились в частной собственности до включения их в границы порта или участки, на которых находятся частные строения. Кроме того, по законодательству РФ земельные участки на территории морского порта не могут находиться в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций [2]. Законом о морских портах Украины такие ограничения не предусмотрены.

Следует сказать, что достаточно долгое время на рассмотрении в Верховном Совете Украины (далее – ВСУ) находился проект закона Украины «О морских портах Украины» № 0881 [3] (далее – проект Закона о морских портах № 0881), который постоянно дорабатывался. В ноябре 2011 года он был принят ВСУ и направлен на подпись Президенту Украины. Однако был ветирован и 23 декабря 2011 года отклонен. Закон о морских портах Украины был разработан на его замену.

В первых редакциях проекта Закона о морских портах № 0881, которые готовились ко второму чтению, под территорией порта понимались участки, отведенные в пользование государственной администрации порта, которая должна была создаваться для управления территорией порта, т.е. предусматривалась модель, аналогичная той, которая существует в мировой практике, описанная ранее как «первая модель». Тем не менее, последняя редакция Закона о морских портах № 0881 уже содержала определение понятия «территория морского порта», похожее на то, которое сейчас содержится в Законе о морских портах Украины. Таким образом, в процессе подготовки и принятия специализированного закона, который должен регулировать деятельность морских портов, точка зрения в отношении понимания термина «территория морского порта» существенно изменилась. Не последнюю роль в изменении подхода к пониманию понятия «территория морского порта» сыграла необходимость легализировать статус частных морских терминалов, которые существуют, а также желание подчинить их правилам работы портов. Необходимо отметить, что в законодательстве статус частных морских терминалов практически не урегулирован.

Однако вернемся к определению режима территории портов. Стоит отметить, что в мировой практике существуют разные модели определения этого режима.

В Австралии границы портов определяются губернатором или профильным министром (в зависимости от административно – территориальной единицы, где находиться порт) [10; 11]. Приказ об определении границ подлежит обязательной публикации в специализированном издании. При этом губернатор или профильный министр имеет право выкупать земельные участки, необходимые для развития портов, что считается выкупом для общественных нужд. Управляет территорией портов администрация, которой земельные участки предоставляются соответственно губернатором или профильным министром. Последние имеют право не только предоставлять земельные участки для портов,

а и изымать их у администрации. В свою очередь администрация имеет право отдельные участки (которые не принадлежат к землям короны) продавать частным лицам, однако по предварительному согласию губернатора или профильного министра.

В Канаде границы портов определяются в лицензии, которая выдается профильным министром при создании каждого порта [12]. Лицензия выдается администрации порта, которая управляет территорией порта. Лицензия подлежит обязательной публикации в специализированном издании. При этом администрация портов в течение двенадцати месяцев обязана разработать и утвердить детальный план территории порта, который до его утверждения подлежит публикации и обязательному обсуждению с заинтересованными лицами.

В Великой Британии [13; 14] зона портов фиксируется профильным министром. По согласованию с профильным министром земли для строительства и расширения портов могут скупаться местными портовыми органами. При этом строительство больших портов (критерии отнесения портов к большим зафиксированы в законодательстве, одним из которых является объем операций, которые осуществляет порт) осуществляется только при наличии специального строительного разрешения. Данное разрешение выдается после получения определенных согласований от уполномоченных органов, публичного обсуждения, внесения соответствующих изменений в градостроительную документацию. Во Франции существует похожая модель, при этом решение о строительстве и расширении небольших портов может приниматься местными органами власти по согласованию с компетентными органами [15].

В Испании порты принадлежат исключительно государству. Для каждого порта разрабатывается план развития, который утверждается после обсуждения и согласования со всеми уполномоченными органами [16]. Утверждение плана означает определение границ порта. После этого государство выкупает земельные участки, которые были включены в утвержденные границы порта, для социальных нужд.

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что для портов характерным является определение их границ, что обычно осуществляется профильными министрами, а также разработка и утверждение плана территории порта. При этом в европейских странах при создании или расширении портов обязательно вносятся изменения в градостроительную документацию.

Как уже указывалось выше, в соответствии с Законом о морских портах Украины (ст. 8) границы морского порта будут определяться и изменяться КМУ. Информация о границах морского порта будет публиковаться в Уведомлениях мореплавателям Украины, которое в соответствии с указанным законом является официальным печатным изданием (ч. 4 ст. 5).

В соответствии с ч. 3 ст. 5 Закона о морских портах Украины строительство нового морского порта будет осуществляться на основании решения КМУ. Данное решение должно содержать информацию о географическом месте размещения с определением координат территории и акватории морского порта, плановых глубин акватории, внутреннего подходного канала, расчетные параметры судов и параметры тоннажа судов, которые будут приниматься в морском порту, а также источники финансирования строительства морского порта. Также в ст. 7 Закона о морских портах Украины предусмотрено, что развитие морского порта осуществляется в соответствии с планом развития морского порта, который формируется с учетом планов развития морских терминалов, а также предприятий, основная продукция и/или сырье которых являются объектами экспортно-импортных операций и обслуживаются как грузы в морском порту. Предусмотрено, что план развития каждого морского порта утверждается администрацией морских портов Украины (государственное предприятие, которое планируется создать путем реорганизации морских портов с предоставлением ему похожих функций) и согласовывается профильным министерством. При этом сроки разработки такого плана отсутствуют, что может нивелировать эту норму.

Однако указанный порядок не согласовывается с законом Украины «О регулировании градостроительной деятельности», к которому изменения не вносятся. Следует отметить, что в России существует похожая процедура строительства и расширения морских портов, но в РФ данная процедура согласовывается с градостроительным законодательством. В частности, схема территориального планирования в области развития транспорта, путей сообщения, информации и связи, на основании которой принимается решение о строительстве и расширении портов, разрабатывается и утверждается в соответствии с градостроительным законодательством.

С нашей точки зрения, целесообразно разделить процедуру создания и расшире-

ния больших портов, которые имеют стратегическое значение, и небольших портов и терминалов.

Также, считаем, целесообразно разрешить существование частных небольших портов и терминалов отдельно от морских портов и легализовать их статус. При этом включать существующие терминалы в границы морских портов, на наш взгляд, нецелесообразно. Как показывает мировая практика, функционирование небольших частных портов и терминалов является достаточно успешным. При этом последние в границы ни одних из государственных или комбинированных (порты, инфраструктура которых принадлежит публичному и частному сектору) портов не включаются [8]. О достаточно успешном функционировании морских терминалов, которые находятся за территорией портов и пользуются собственными акваториями, свидетельствует и украинская практика. В то же время достаточно часто имеют место конфликты между руководством порта и морскими терминалами, которые граничат с портом или находятся на его территории [см., например, 17]. По нашему мнению, такие конфликты не будут решены путем включения терминалов в территорию портов. Кроме того, как указывается в специальной литературе, нет необходимости в участии государства в работе небольших портов и терминалов [8]. Отдельные же виды деятельности можно урегулировать иным путем, например, через регулирование цен, лицензирование и т.п.

Решение о создании небольших портов и терминалов могут принимать органы местного самоуправления по согласованию с профильным министерством. Что касается больших портов, то решения об их создании, на наш взгляд, должно принимать профильное министерство, но с учетом стратегии развития морских портов Украины, утвержденной КМУ, поскольку принятие такого решения КМУ необоснованно усложнит процедуру (в частности, порядок принятия решений КМУ является зарегулированным и длительным).

После принятия принципиального решения о создании (расширении) порта или терминала должен разрабатываться план развития порта или терминала, который, по нашему мнению, должен оцениваться с точки зрения влияния на окружающую среду и утверждаться органом, который принял решение о создании порта или терминала.

Обеспечение разработки плана развития порта или терминала следует возложить на администрацию порта. Границы территории порта должны совпадать с границами, определенными в плане развития порта или терминала.

После утверждения плана развития порта или терминала в градостроительную документацию (в случае необходимости) должны вноситься изменения. При этом указанные изменения должны вноситься «механически» (по уведомительному принципу). Стоит отметить, что определение понятия «территория морского порта», которое содержится в Законе о морских портах Украины, будет касаться только территорий морских портов, и не будет распространяться на речные порты.

В настоящее время в ВСУ находится проект Закона о судоходстве на внутренних водных путях Украины от 07.09.2010. № 2494-VI, который был принял в первом чтении. В этом проекте закона содержится свое определение территории речных портов, согласно которому территорией речного порта являются земельные участки, отведенные, в установленном законодательством порядке, субъектам хозяйствования, которые осуществляют деятельность в речном порту, а также штучно созданные территории для осуществления соответствующей хозяйственной деятельности.

С нашей точки зрения, понятие «территория порта» должно быть одинаковым для всех портов (речных и морских).

Учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Под территорией порта можно понимать земельный участок (земельные участки) с определенными границами. Это не обязательно должен быть участок суши, поскольку для строительства причалов и схожих сооружений может использоваться дно водного объекта.

2. Целесообразно разделить порядок создания и расширения небольших портов и терминалов, а также портов, которые имеют стратегическое значение. В Законе о морских портах Украины предусмотрена одна для всех усложненная процедура. Как подтверждает мировая практика, это не является необходимым.

Решение о создании небольших портов и терминалов могут принимать органы местного самоуправления по согласованию с профильным министерством, а стратегических портов – профильное министерство при условии, что такое решение будет соответствовать Стратегии развития морских портов Украины, утвержденной КМУ, поскольку принятие такого решения КМУ необоснованно усложнит процедуру.

3. В Законе о морских портах Украины следует предусмотреть, что план развития порта или терминала должен разрабатываться после принятия решения о создании порта или терминала. Этот план, по нашему мнению, должен оцениваться с точки зрения влияния проекта на окружающую среду и утверждаться органом, который принял решение о создании порта или терминала.

Обеспечение разработки плана развития порта или терминала следует возложить на администрацию порта. Границы территории порта должны совпадать с границами, определенными в плане развития порта или терминала. После утверждения плана развития порта или терминала эти границы должны публиковаться в установленном порядке.

После утверждения плана развития порта или терминала к градостроительной документации (в случае необходимости) должны вноситься изменения. При этом данные изменения должны вноситься «механически» (по уведомительному принципу).

4. Целесообразно разрешить существование частных портов и терминалов отдельно от морских портов и легализовать их статус. При этом включать существующие терминалы в границы морских портов считаем нецелесообразным.

1. Лебедев, В.П. Еще раз об управлении портами и инвестициями в них [Текст] / В.П. Лебедев // Транспорт. 2008. № 28. С. 76.

2. О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 16 октября 2007 года, одобрен Советом Федерации 26 октября 2007 года [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант». URL: http://base.garant.ru (дата обращения: 22.11.2012).

3. О портах: проект Закона Украины и рекомендации международных организаций (автор – Т. Шепель) [Электронный ресурс] // Международная юридическая служба Inter legal. URL: http://murs.com.ua/ru/articles/proekt_zakona_o_portah.pdf (дата обращения: 22.11.2012).

4. Открытое досье. Порт Южный [Электронный ресурс] // Телекомпания «АТВ»/ URL: http://atv.odessa.ua/programs/19/port_yujniy_5978.html (дата обращения: 22.11.2012).

5. Про морські порти України: Закон України від 17 травня 2012 року № 4709-VI // Голос України. – 2012. – № 06.

Про морські порти України: проект Закону України № 0881. Инициаторы законопроекту: Ю.Б. Крук, М.П. Круглов, С.О. Чукмасов [Электронный ресурс] // Верховна Рада України: офиц. веб-сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_ 1?id=&pf3511=30772 (дата обращения: 22.11.2012).

6. Про судноплавство на внутрішніх водних шляхах України: проект Закону Украины от 07.09.2010 р. № 2494-VI [Электронный ресурс] // Верховна Рада України: офиц. веб-сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34937 (дата обращения: 22.11.2012).

7. Canada Marine Act S.C. 1998, c. 10 assented to 1998-06-11 [Электронный ресурс] // Justice Laws Website. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-6.7/page-1.html#h-1 (дата обращения: 22.11.2012).

8. Case No IV/M.1651 – Maersk/Sea-land [Электронный ресурс] // Office for Official Publication of the European Communities. – L-2985 – Luxemburg. URL: ec.europa.eu/.../cases/decisions/m1651_en.p (дата обращения: 22.11.2012).

9. Code des transports [Электронный ресурс] // Le site Lйgifrance, service public de la diffusion du droit. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte= LEGITEXT000023086525&dateTexte=20101202 (дата обращения: 22.11.2012).

10. Henriette, C. van Niekerk Port restructuring, policy and regulation: the South African case [Электронный ресурс] // Comisiyn Econymica para Amйrica Latina y el Caribe. URL: www.cepal.org/usi/.../Van_Niekerk.doc (дата обращения: 22.11.2012).

11. Institute of Transport and Maritime Management Antwerp The awarding of Seaports Terminals in Europe. Results from the ITMMA survey commissioned by ESPO, May 2008. [Электронный ресурс] // European Sea Ports Organisation. URL: http://www.espo.be/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=86 (дата обращения: 22.11.2012).

12. La Ley 27/1992, de 24 de Noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por Ley 62/1997, de 26 de Diciembre [Электронный ресурс] // Puerto de avilies. URL: http://www.puertoaviles.es/upload/descargas/Ley_27-1992_Puertos1740.pdf (дата обращения: 22.11.2012).

13. Planning Act 2008 [Электронный ресурс] // The National Archives is a United Kingdom government department. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/52/introduction. (дата обращения: 22.11.2012).

14. Port Authorities act 1999 (Western part) [Электронный ресурс] // Australasian Legal Information Institute. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol_act/paa1999220/ (дата обращения: 22.11.2012).

15. Port by-laws as in force at 17 March 2002 [Электронный ресурс] // Department of the Chief Minister. URL: http://dcm.nt.gov.au/strong_service_delivery/supporting _government/current_northern_territory_legislation_database (дата обращения: 22.11.2012).

16. Ports Act 1991 [Электронный ресурс] // The National Archives is a United Kingdom government department. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/52/introduction (дата обращения: 22.11.2012).

17. Tovar, B. Organization and regulation of the port industry: Europe and Spain / B. Tovar, L. Trujillo, S. Jara-Diaz [Электронный ресурс] // Centro de Computacion Adquirido por la Facultad de Ciencias Fнsicas y Matemбticas de la Universidad de Chile. URL: http://www.cec.uchile.cl/~dicidet/sjara/OrganizationAndRegulation.pdf (дата обращения: 22.11.2012).

18. Trujillo, L. Privatization and regulation of the seaport industry / L. Trujillo, G. Nombela. – [Электронный ресурс] // The World Bank Group. URL: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/64583/2181seaport.pdf (дата обращения: 22.11.2012).